



Lokale Anwerbe- und Abwehrpolitiken im Kontext von Migration und Flucht

Susen Engel, Marie-Sophie Deuter, Valentin Domann, Henning Nuißl & Alice Baumgärtner

To cite this article: Susen Engel, Marie-Sophie Deuter, Valentin Domann, Henning Nuißl & Alice Baumgärtner (2019) Lokale Anwerbe- und Abwehrpolitiken im Kontext von Migration und Flucht, *disP - The Planning Review*, 55:3, 43-55, DOI: [10.1080/02513625.2019.1671001](https://doi.org/10.1080/02513625.2019.1671001)

To link to this article: <https://doi.org/10.1080/02513625.2019.1671001>



© 2019 The Author(s). Published by Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group



Published online: 30 Sep 2019.



Submit your article to this journal [↗](#)



Article views: 158



View related articles [↗](#)



View Crossmark data [↗](#)

Lokale Anwerbe- und Abwehrpolitiken im Kontext von Migration und Flucht

disP 218 · 55.3 (3/2019) 43

Susen Engel, Marie-Sophie Deuter, Valentin Domann, Henning Nuissl und Alice Baumgärtner

Abstract: How well migrants and refugees integrate into their new communities depends to a large extent on a range of circumstances at local level, which, in turn, can vary from case to case. Local integration policies build upon specific local discourses about particular “problems” related to urban development and migration issues. These discourses are not only conditioned by structural and socio-economic circumstances, but also by which policy options appear legitimate against the background of specific spatial imaginaries. Two particularly prominent urban discourses are linked to the diagnoses of shrinking cities and socio-spatial segregation; the latter is almost invariably viewed as a spatial concentration of disadvantaged population groups. In both cases, conventional political answers are centred around initiating (inland) immigration, aimed implicitly at the autochthonous middle classes.

On the basis of empirical studies carried out in the shrinking small town of Altena (Westphalia) and the neighbourhood of Altenessen and Karnap in the socially segregated city of Essen, we reconstruct different paths of local integration and migration policy. The article aims to trace back local political decisions on migration-related issues to site-specific predispositions and spatial imaginaries. In Altena, it is expected that a stabilisation of the town's population will occur as a result of the influx of refugees. It was for this reason that the town reacted to the most recent migration movements with a so-called “recruitment policy”, which manifested itself in the decision to voluntarily accommodate additional refugees (when compared to state-allocated quotas). On the other hand, the area north of Essen is dominated by local political efforts in the form of “exclusion policies”, which aim at defending the neighbourhood against migration, mobilising fears of exacerbating socio-spatial segregation.

English title: Local Recruitment and Pushback Policies in the Context of Migration and Refugees.

1. Migration und Flucht als kommunale Politik- und Diskursfelder

Der sogenannte «lange Sommer der Migration» kann als zentraler politischer und diskursiver Moment begriffen werden, seitdem die Themen Flucht und Migration zu Kernbestandteilen unterschiedlichster Debatten avancierten (Pott, Schmitz 2018: 5). Der von Tsianos und Kasperek (2015) geprägte Begriff bezieht sich auf die Fluchtbewegungen, die im Spätsommer 2015 aufgrund von Krisenkonstellationen in Folge des arabischen Frühlings und des Syrienkrieges stattfanden und die die gängigen Abläufe des europäischen Grenzregimes infrage stellten. Dieser kurze Zeitraum wird als «historische und strukturelle Niederlage des europäischen Grenzregimes» bezeichnet (Hess et al. 2016: 6). Hier nahmen verschiedene Krisendiskurse ihren Ausgangspunkt, von denen insbesondere der Be- oder auch Überlastungsdiskurs sowohl für die bundespolitische Ebene als auch für die Untersuchungsquartiere relevant scheint.

Die Frage der Integration von MigrantInnen sowie von dazukommenden Geflüchteten wird seitdem politisch und auf allen gesellschaftlichen Ebenen (wieder) neu diskutiert (Münch 2018). In diesem Zusammenhang wurde auch die (raumbezogene) Frage nach Chancen und Grenzen der Integration von Geflüchteten auf lokaler Ebene und im Quartier hoch relevant (Careja 2018; Gesemann, Roth 2018; Kronenberg 2018; Vlašić 2017).

Vor diesem Hintergrund untersuchte das durch das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen (FGW) geförderte Projekt QUARTPOINT (QUARTierspezifische POTentiale der INtegration) Integrationsprozesse und Desintegrationstendenzen sowie deren Ursachen im kommunalen Kontext. Im Zentrum dieses Projektes standen drei Fallstudien, die von Mitte 2016 bis Anfang 2018 durchgeführt wurden. Deren Gegenstand waren zwei Quartiere der Ruhrgebietsstadt Essen sowie die Kleinstadt Altena (Westfalen) – und damit drei räumliche Einheiten, die aufgrund demographischer Schrumpfung oder sozialer Segregation vor sehr unterschiedlichen Her-

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Susen Engel ist als studierte Sozialwissenschaftlerin im Berliner Bezirk Neukölln im Bereich des Integrationsmanagement tätig. Zuvor arbeitete sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Geographischen Institut der Humboldt Universität zu Berlin sowie am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Stadtforschung, Migrations- und Integrationspolitik.

Marie-Sophie Deuter absolvierte den Master Urbane Geographien in Berlin und war am Geographischen Institut in der Abteilung für Angewandte Geographie und Raumplanung der Humboldt-Universität zu Berlin als studentische Mitarbeiterin tätig. Ihre Forschungsschwerpunkte dort waren kritische Migrationsstudien und die Verschränkung zur Stadtsoziologie und -entwicklung.

Valentin Domann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Geographischen Institut der Humboldt-Universität zu Berlin. Er studierte Regionalstudien und Urbane Geographien in Berlin und Irvine, CA und war u. a. für Multiplicities und die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen tätig. Schwerpunktmäßig forscht und lehrt er derzeit zu Polarisierung und Rechtspopulismus in kommunalen Kontexten.

Henning Nuissl ist Professor für Angewandte Geographie und Raumplanung an der Humboldt-Universität zu Berlin. Er studierte Städtebau/Stadtplanung, Soziologie, Geographie, Geschichte und Politik in Hamburg und Heidelberg, promovierte an der BTU Cottbus und habilitierte sich an der TU Berlin. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Migration und Stadtentwicklung, Urban Governance, Suburbanisierung und Angewandte Geographie.

ausforderungen stehen. Zum Einsatz kam eine Vielzahl unterschiedlicher qualitativer und quantitativer Erhebungsmethoden. Ein zentrales Instrument der Datenerhebung bildeten 23 fokussierte ExpertInneninterviews mit AkteurInnen aus Politik und Verwaltung, städtischer Ökonomie, Wirtschaftsverbänden sowie Zivilgesellschaft. Um den Fragen nach stadtteilbezogenen Planungszielen, kommunalpolitischen Programmen sowie dem Einsatz sozial- und raumplanerischer Instrumente in den Fallstudienquartieren sowie nach relevanten AkteurInnen nachzugehen, wurde darüber hinaus eine umfangreiche Dokumentenanalyse durchgeführt. Hierbei wurden stadtentwicklungspolitische und -planerische Programme, Konzepte und Studien wie auch Pressemitteilungen und Niederschriften von Beschlüssen der lokalen Parlamente in den Blick genommen. Als dritte Säule der empirischen Datengewinnung diente eine Presseanalyse. Zum einen wurde ein Korpus von Presseartikeln aus überregionalen Printmedien ausgewertet, um thematische Schwerpunkte, Argumentationsstrukturen und hegemoniale Vorstellungen in den Debatten zu Migration und Integration herauszuarbeiten. Zum anderen wurde eine regionale Presseanalyse zu den untersuchten Quartieren durchgeführt, anhand derer lokal relevante Ereignisse, wichtige AkteurInnen im Quartier sowie aktuelle Auseinandersetzungen in den Untersuchungsgebieten identifiziert wurden.

Das Projekt QUARTPOINT bildet das empirische Fundament des vorliegenden Beitrags, der Prädispositionen kommunaler Integrations- und Migrationspolitiken identifiziert. Die folgenden Ausführungen stützen sich dabei auf nur zwei der drei durchgeführten Fallstudien: Altenessen und Karnap (kreisfreie Stadt Essen) und Altena (Märkischer Kreis). Im Folgenden wird gezeigt, wie es im Feld der Integrations- und Migrationspolitiken in jüngster Vergangenheit zu einer massiven Bedeutungssteigerung der kommunalen Ebene gekommen ist – eine Entwicklung, die auch im internationalen Kontext beobachtet wird und dort als Beleg für einen umfassenderen *local turn* in der politischen Bearbeitung gesellschaftlicher Problemstellungen interpretiert wird (Caponio 2010; Glick Schiller, Çaglar 2010; Zapata-Barrero et al. 2017) – und inwiefern dieser Bedeutungszuwachs als diskursiv vorstrukturiert verstanden werden muss.

1.1 Identifizierung von Handlungsmöglichkeiten der Kommunen im Mehrebenensystem der Flüchtlingsaufnahme und -integration

Die wesentlichen Rahmenbedingungen für Migrations- und Integrationsprozesse werden in Deutschland durch die Gesetzgebung auf Bundesebene definiert. Dabei erfolgt insbesondere im Bereich der Flüchtlingspolitik eine Aufgabenteilung zwischen mehreren Fachressorts. Während das Asylverfahren durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geregelt wird, liegen die Fachaufsicht für dessen Durchführung und die Verantwortung für asyl- und aufenthaltsrechtliche Fragen beim Bundesinnenministerium. Integrationspolitische Massnahmen fallen dagegen, insbesondere soweit sie Qualifizierung und Arbeitsmarktintegration betreffen, in der Regel ins Ressort des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Bereits hier zeigt sich «ein Spannungsverhältnis zwischen einem wohlfahrtsstaatlichen Ansatz (Versorgung und arbeitsmarktorientierte Integration) und einem ordnungsrechtlichen (Migrationskontrolle)» (Schammann, Kühn 2016: 7), indem beide Ansätze unterschiedlich ressortiert sind. Dieses Spannungsverhältnis setzt sich auf der Ebene von Ländern und Kommunen fort und sorgt dort für zahlreiche Interessenkonflikte der unterschiedlichen institutionellen AkteurInnen wie etwa Ausländerbehörden, Stadtplanungs- und Sozialämtern oder Jobcentern (Schammann, Kühn 2016: 37). Bei der Ausgestaltung der hierbei einschlägigen Gesetzgebungen werden den Bundesländern jedoch Spielräume eingeräumt, so dass migrations- und integrationspolitische Rahmensetzungen von Ort zu Ort durchaus variieren können (Schammann 2015: 172).

Ein weiteres Spannungsverhältnis ergibt sich durch die Aufgabenteilung im Mehrebenensystem zwischen Bund, Ländern und Kommunen. So liegt die Erstaufnahme und -unterbringung von Asylsuchenden und Geflüchteten im Aufgabenbereich des Bundes. Ihre Verteilung auf die Länder erfolgt nach dem Königsteiner Schlüssel, wobei dem bevölkerungsreichsten Bundesland, Nordrhein-Westfalen (NRW), 21 Prozent der Personen zugewiesen werden (ILS 2016: 14). Die Folgeunterbringung sowie die Administrierung existenzsichernder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) werden an die Länder delegiert, die diese Aufgaben, auf Grundlage von Landesaufnahmegesetzen, ganz oder teilweise an die kommunale Ebene – Landkreise, kreis-

freie Städte und kreisangehörige Gemeinden – weiterreichen (Schammann, Kühn 2016: 7). Für die Aufnahme Geflüchteter erhalten die Kommunen von den Ländern eine finanzielle Unterstützung, in die nicht zuletzt die Kompensationsleistungen einfließen, die die Länder ihrerseits vom Bund erhalten (Aumüller et al. 2015: 21; BMF 2018).

Auf kommunaler Ebene zeigen sich zum Teil grosse Unterschiede bei der Unterbringung, Versorgung und Integration der zugewiesenen geflüchteten Menschen. Dies betrifft sowohl das Agieren der kommunalen Ausländerbehörden, die für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis und den rechtlichen Zugang zum Arbeitsmarkt zuständig sind, als auch die lokale Aufnahmegesellschaft, die für geflüchtete Menschen oftmals darüber hinausgehende Integrationsleistungen in den Bereichen Sprachförderung, Bildungsmarkt- und Arbeitsmarktintegration erbringt. Somit wird die Kommune zum entscheidenden Akteur der Integration von Geflüchteten. Das Land NRW unterstützt die lokalen Integrationsbemühungen, indem es in Kreisen und kreisfreien Städten jeweils ein Kommunales Integrationszentrum finanziert, dessen inhaltliche Ausrichtung von Ort zu Ort variiert.

Insgesamt wird deutlich, dass die deutschen Kommunen nicht nur über eine verfassungsmässig verankerte Selbstverwaltungsgarantie verfügen, sondern dass sie gerade in der jüngeren Vergangenheit auch damit begonnen haben, ihre Handlungsspielräume im Bereich der Integrations- und Migrationspolitik zu nutzen und partiell sogar weiter auszubauen (Schammann, Kühn 2016). Ihre integrationspolitischen Aktivitäten lassen sich dabei danach typisieren, ob sie als weisungsgebundene Pflichtaufgaben, pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben oder freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben einzuordnen sind. Der Vollzug des Aufenthaltsrechts und die Gewährleistung sozialer Leistungen gehören hierbei zu den Pflichtaufgaben. Allerdings bestehen bereits bei diesen Aufgaben, wie Schammann (2015) am Beispiel der unterschiedlichen Rechtsinterpretationen des AsylbLG zu zeigen vermag, erhebliche Ausgestaltungsspielräume für die Kommunen. Zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zählen Aufgaben, deren Ziel- bzw. Umsetzung durch Landesgesetze und Verordnungen vorgegeben ist, die jedoch von den Kommunen eigenständig erfüllt werden (z.B. Kommunen als Träger von Schulen). Bei der Umsetzung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben schliesslich obliegt die Entscheidung darüber, ob und wenn ja, welche Aktivitäten

ergriffen werden, allein den kommunalen Institutionen. Dies betrifft beispielsweise die Sprachmittlung für Asylsuchende und Geduldete, die aus dem Förderungsnetz der BAMF-finanzierten Deutschkurse meist herausfallen. In diesem Zusammenhang sind neben der kommunalen Finanzlage und dem politischen Willen auch Kompetenzen in der Akquisition von Fördergeldern entscheidend, die u.a. auch von der jeweiligen Grösse einer Kommune bzw. ihres Verwaltungsapparats abhängen. Die Kommunen agieren im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben daher auch, sofern diese Aufgaben eine migrations- oder integrationspolitische Dimension haben, sehr unterschiedlich.

1.2 Lokale Prozesse der Sinngebung

Die aufgezeigten Handlungsspielräume kommunaler Politik im Umgang mit Migration und Flucht sind nicht nur von rechtlichen Bestimmungen, Verwaltungsstrukturen oder ökonomischen Voraussetzungen begrenzt. Ebenso wirkmächtig ist die Definition des Feldes möglicher Handlungsoptionen durch integrationspolitische Diskurse. Sie bestimmen massgeblich darüber, welche politischen Instrumente und Konzepte überhaupt «vermittelbar» sind und welche nicht (vgl. Barbehön, Münch 2015: 40). So können Vorstellungen von Flucht und Migration sowie von Herkunfts- und Ankunfts-räumen als hochgradig politisch wirksam verstanden werden (Barbehön et al. 2015; Bürkner 2015: 29ff.). Hans-Joachim Bürkner zeigt beispielsweise auf, wie ein viktimisierender Blick auf Geflüchtete die Thematisierung von sozialen Ungleichheiten und Intersektionalitäten erschwert (Bürkner 2017). Andere Studien (Collyer, King 2015; Varró 2014) legen nahe, dass sowohl auf bundesdeutscher als auch auf regionaler und kommunaler Ebene wirkmächtige räumliche Imaginationen lokalisierbar sind, die politische Pfadabhängigkeiten erzeugen. Lokale integrationspolitische Ansätze lassen sich damit genealogisch rekonstruieren.

Damit knüpft der Artikel an die Debatten um *spatial imaginaries* an, die verstanden werden als geteilte Vorstellungen über Geschichte, Beschaffenheit und mögliche Zukunftsszenarien bestimmter Räume (Watkins 2015: 509). Aufgrund ihrer performativen Qualität können sie sowohl als wirkmächtiges Mittel für regionale Politiken, aber auch als umkämpftes Terrain interpretiert werden, das von ungleichen AkteurInnen bespielt wird und von Machtstrukturen durchzogen ist (Gregory 1995). Für die

Produktion von *spatial imaginaries*, im Sinne eines breit geteilten Konstrukts, gelten Medien als «Vermittlungsinstanz» (Jäger, Wamper 2017: 11), insbesondere in den aktuellen Debatten um Flucht und Migration. Mit Blick auf dieses Themenfeld kommt ihnen eine «Schlüsselrolle für die Bewusstseinsbildung» (Butterwegge 2009: 91) und auch für den Verlauf politischer Debatten zu, die vielfach nachgewiesen werden konnte (z.B. Wengeler 2006; Jung et al. 2000; Niehr, Böke 2000; Bozdog, Möller 2015).

Wir gehen davon aus, dass es für das Verständnis von lokalpolitischem Handeln hilfreich ist, diese jeweils spezifischen räumlichen Vorstellungen in die Analyse mit einzubeziehen und nicht als gleichsam gesetzte Handlungszwänge auszuklammern. Anders als politische oder institutionelle Rahmenbedingungen der lokalen Integrations- und Migrationspolitik entziehen sich *spatial imaginaries* allerdings weitgehend der Ordnungslogik von Multilevel-Ansätzen (Zapata-Barrero et al. 2017), da sie sich kaum eindeutig bestimmten Skalenebenen zuweisen lassen. Vielmehr erfordern sie eine Fokussierung auf emergente Räume im Sinne einer «flachen Ontologie», in der sich «das Soziale» in fluiden, oftmals temporären Relationen entfaltet (vgl. Marston et al.: 423). Dies hilft dabei, «städtische Probleme und darauf gerichtete politische Reaktionen nicht als Ableitung überlokaler Phänomene, sondern als Resultat von Problematisierungsleistungen, d.h. von lokalspezifischen Prozessen der Sinngebung und Bedeutungszuschreibung» zu verstehen (Barbehön et al. 2015: 44). Der Frage, welche Prädispositionen sich aus den lokalspezifischen Sinngebungen für die kommunale Integrations- und Migrationspolitiken ergeben, gehen folgende Abschnitte nach.

2. Die Fallstudienquartiere im Kontext städtischer Problemdiskurse

Am Beispiel unserer empirischen Fälle rekonstruieren wir im Folgenden unterschiedliche Pfade der Integrations- und Migrationspolitik auf kommunaler Ebene, die auf jeweils lokalspezifische Prädispositionen und Problemdiskurse zurückgeführt werden können. Dazu erfolgt zunächst eine Analyse der sozial in unterschiedlicher Weise geforderten Untersuchungsquartiere: des «sozial benachteiligten» Essener Nordens (Altenessen, Karnap) und der schrumpfenden Stadt Altena. Angesichts der erheblichen strukturellen Unterschiede zwischen diesen beiden Quartieren hilft dieses

Fallarrangement zu verstehen, wie unterschiedliche Stadtentwicklungsprozesse einschliesslich der mit ihnen einhergehenden lokalen Debatten Wirkmacht entfalten und in lokale An- bzw. Abwehrpolitiken im Kontext von Migration und Flucht übersetzt werden.

2.1 Die segregierte Grossstadt Essen

Als zentrales Feld stadtgeographischer sowie stadtsoziologischer Forschung ist «Segregation» ein viel diskutiertes Thema und wird im Allgemeinen als «Phänomen der ungleichen Verteilung städtischer Bevölkerung nach bestimmten Merkmalen» (Farwick 2012: 381) bzw. als «räumliche Verteilung der Wohnstandorte bestimmter Bevölkerungsgruppen» (ebd.) beschrieben. Im Falle sozialer Segregation ist der Zuzug einkommensarmer Haushalte in statusniedrige Quartiere bei gleichzeitiger Abwanderung bessergestellter Haushalte massgeblich mitverantwortlich.

Essen kann als eine sozialräumlich segregierte Grossstadt mit ausgeprägter Süd-Nord-Disparität hinsichtlich zentraler Indices wie Arbeitslosigkeit, Transferabhängigkeit, (Kinder-) Armut und Migrationshintergrund der Bevölkerung charakterisiert werden (Kersting 2009: 143). Die im Essener Norden gelegenen Stadtteile gelten dabei aufgrund einer Kumulation sozialer Problemlagen als in besonderem Masse gefordert. Diesen Disparitäten versucht die Stadt Essen bereits seit vielen Jahren durch die Umsetzung verschiedener Bundesprogramme wie «Soziale Stadt», «Stärken vor Ort» und «Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier» (BIWAQ) und kommunalen Stadt(teil)entwicklungsmassnahmen zu begegnen.

2.2 Die schrumpfende Kleinstadt Altena

Wirtschaftlicher Strukturwandel und demographische Veränderungsprozesse führen in Westdeutschland seit den 1970er, in Ostdeutschland seit den 1990er Jahren vielerorts zu massiven Arbeitsplatz- und Bevölkerungsverlusten. Schrumpfende Städte und die damit einhergehenden neuen stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen geraten somit in den Fokus von Stadtforschung und -planung (Hannemann 2000; Rietdorf et al. 2001; Glock 2006). Die im Märkischen Kreis gelegene Kleinstadt Altena ist stark vom demographischen Wandel betroffen. Hatte Altena im Jahr 1970 noch 32 000 EinwohnerInnen, so waren es 2015 nur noch rund 17 000. Dies ist sowohl auf einen anhaltend hohen Sterbeüberschuss zurückzuführen

als auch auf die Abwanderung von Familien, Jugendlichen und jungen Erwerbspersonen, die in Altena aufgrund fehlender Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für hochqualifizierte Arbeitskräfte keine Zukunftsperspektive sehen (Stadt Altena 2007: 24). Dennoch zählt der Märkische Kreis bis heute zu den industriestärksten Regionen in NRW. Altena und Umgebung sind Sitz zahlreicher Betriebe der metallverarbeitenden Industrie, die in den letzten Jahren einen zunehmenden Arbeitskräftemangel zu verzeichnen haben.

Den Herausforderungen, denen Altena aufgrund von demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungen gegenübersteht, begegnet die Stadt bereits mit verschiedenen Projekten. Dabei setzt sie auf vier Bereiche: die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements, die Anpassung der städtischen Infrastrukturen, den Ausbau touristischer Attraktionen in der Altstadt sowie die Profilierung als «Willkommensstadt».

3. Lokale Politiken der Fluchtmigration und Integration

Die Fallstudien zeichnen ein Bild divergierender lokalpolitischer Strategien. Im Angesicht der Herausforderungen, die sich durch die starke Zunahme der Fluchtmigration ergeben haben, schlagen die untersuchten Kommunen Essen und Altena ganz unterschiedliche integrationspolitische Pfade ein: während sich in Altena und Karnap Politiken der ablehnenden Problematisierung manifestieren, reagiert die Kleinstadt Altena primär mit einer strategischen Inwertsetzung von Migration.

Dementsprechend unterscheiden sich die mit der Zuweisung und Aufnahme geflüchteter Menschen einhergehenden Massnahmen in den Bereichen Erstversorgung und Integration zwischen den beiden Fallstudien deutlich. Dafür sind nicht nur strukturelle Faktoren wie die Grösse des jeweiligen kommunalen Verwaltungsapparats ursächlich. Auch die lokalspezifische Identifikation und Proklamation von stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen spielen eine zentrale Rolle, die es nicht zu unterschätzen gilt. Nachfolgend werden zunächst die Auswirkungen von lokalen Sinngebungen und Problematisierungen auf die Programmatik und Ausgestaltung kommunaler Integrationspolitiken dargestellt, bevor dann diskutiert wird, welche Implikationen sich für Kommunalpolitik und Forschung ergeben (können).

3.1 Diskursive Verhärtung und Paradigmenwechsel – Zwei Beispiele

3.1.1 Politiken der abwehrenden Problematisierung

Der migrationspolitische Diskurs in den untersuchten Quartieren des Essener Nordens ist von einem Überforderungsnarrativ geprägt, und die politisch Agierenden halfen dieser Erzählung sogar dabei, zu einem den gesamtstädtischen Diskurs beherrschenden Narrativ zu werden (vgl. Nuissl et al. 2019, Kap.6).¹ Die damit einhergehenden inner- und interparteilichen Konflikte wurden von grosser medialer Aufmerksamkeit begleitet, die sich insbesondere auf die Verteilung der Ankommenden und die «Grenze des Integrationspotentials» drehten.

Nach der Zuweisung von Geflüchteten durch das Land NRW 2015 und 2016 wurden zunächst leerstehende öffentliche Einrichtungen (z.B. Schulen oder Freiflächen) zu Notunterkünften umfunktioniert, um den Fehlbedarf an regulären Unterkünften zu kompensieren. Diese Liegenschaften konzentrierten sich zu diesem Zeitpunkt im Essener Norden, was von einigen LokalpolitikerInnen als ungerecht proklamiert wurde und zu massiven Protesten führte. Bundesweite Aufmerksamkeit erhielt etwa eine von lokalen SPD-PolitikerInnen geplante Demonstration unter dem Motto «Der Norden ist voll», das an die ausländerfeindliche Polemik der 1990er Jahre erinnerte, als die Partei *Die Republikaner* «Das Boot ist voll» plakatierte. Ebenso erhielten die Aussagen eines zur AfD gewechselten ehemaligen Essener SPD-Politikers immer wieder ein Medienecho.

Trotz langjähriger Erfahrungen der Stadt Essen, die seit 1975 bemüht ist, den Bereich Migration und Integration programmatisch als kommunalpolitisches Handlungsfeld zu institutionalisieren, wurde im Zuge der Fallstudie deutlich, dass sowohl seitens der Lokalpresse als auch seitens massgeblicher AkteurInnen die migrations- und integrationspolitischen Debatten vor Ort in polarisierender Weise am Begriff der «Verteilungsungerechtigkeit» aufgehängt werden. Hierbei werden sowohl die Zuweisung als auch die (freie) Wohnsitznahme geflüchteter Menschen dahingehend problematisiert, dass der Norden Essens im gesamtstädtischen Massstab bereits massiv benachteiligt sei. Somit stellt die Diskussion um die Verteilung von Geflüchteten auch ein Symptom eines generellen

Streits über die Ungleichverteilung von Investitionen und politischer Mitsprache zulasten des Essener Nordens dar. Zugleich treten hier populistische Momente der Lokalpolitik zutage, die sich auch von Ressentiments gegenüber Geflüchteten und ihrer Beurteilung als «Belastung» nährt.

Auch nach der ersten Welle der Empörung übertönen in Essen diejenigen Stimmen, die die Unterbringungsfrage mit dem Verweis auf die strukturelle Ungleichheit zwischen dem Norden und dem Süden der Stadt problematisieren, die vielfältigen Integrationsbemühungen durch die Zivilgesellschaft. Obwohl zu Beginn des Jahres 2017 die meisten Geflüchteten bereits dezentral in Wohnungen untergebracht waren, bricht die politisch brisante Diskussion um eine mangelnde «Verteilungsgerechtigkeit» in diesem Kontext nicht ab. Nach Aussage mehrerer SchlüsselakteurInnen, die im Rahmen der Fallstudie interviewt wurden, ist für die empfundene systematische Verteilungsungerechtigkeit nicht allein die schwerpunktmässig im Essener Norden erfolgte Erstunterbringung von Geflüchteten ursächlich, sondern auch die Wahrnehmung, dass sich die zugewiesenen Personen, auch nachdem sie einen Aufenthaltstitel oder eine Duldung erhalten haben, prioritär dort niederlassen. Auf diskursiver Ebene manifestiert sich diese Wahrnehmung beispielsweise in der Feststellung eines «Runs auf die Quartiere» des Essener Nordens. Tatsächlich bieten diese Quartiere einige strukturelle Vorteile für die frühe Niederlassungsphase von ImmigrantInnen. Dazu gehören neben niedrigen Mieten, lokalen Angeboten der Nahversorgung und unterstützender Sozialarbeit auch die Präsenz «migrantischer Communities» sowie weitere Faktoren, die den Essener Norden als typisches «Ankunftsquartier» auszeichnen (Kurtenbach 2013: 10). Nichtsdestotrotz wird immer wieder in erster Linie eine so genannte «Lobby» des Essener Südens, die den Zuzug von Geflüchteten erfolgreich zu verhindern wisse, für den Zuzug von jüngst immigrierten Menschen im Essener Norden verantwortlich gemacht. Ferner ist auffällig, dass von der ablehnenden bis fremdenfeindlichen Haltung einzelner LokalpolitikerInnen in den Interviews vor Ort kaum gesprochen wird, geschweige denn, dass eine explizite Abgrenzung gegenüber dieser Haltung erfolgt.

Neben der Benennung konkreter und messbarer Missstände der lokalen Politik, die die Integration im Quartier erschweren, werden oft Bilder von «integrationsunwilligen» und

gefährdenden Gruppen (re-)produziert und räumlich mit dem Essener Norden verknüpft. Ein zentrales Narrativ besteht darin, dass lokale Herausforderungen durch die Erstversorgung und Integration Geflüchteter weiter verschärft würden. Flankiert werden solche Narrative durch Szenarien steigender Kriminalität oder drohender No-Go-Areas, die insbesondere in der Lokalpresse heraufbeschworen werden. Eine solche Praxis der räumlichen Zuschreibungen kann als Produktion «panischer Räume» (Tsianos, Ronneberger 2012: 43) charakterisiert werden und hängt eng zusammen mit einer «Verräumlichung der sozialen Frage» (ebd.: 46). Im Fall des Essener Nordens produziert sie ein dominantes *spatial imaginary*, das die argumentative Grundlage für abwehrende und restriktive Politiken bildet.

3.1.2 Politiken der strategischen Inwertsetzung

Ganz anders als in Essen ist die Situation in der von Schrumpfung gekennzeichneten Kleinstadt Altena gelagert. Während der lokalpolitische Diskurs in der Essener Fallstudie von einem Be- bzw. Überlastungs- und Ungerechtigkeitsszenario geprägt ist, fällt die Reaktion auf die Zuweisung von geflüchteten Menschen in Altena deutlich offener aus.

Der eingangs beschriebene Bevölkerungsrückgang sowie die demographische Alterung bilden die Eckpfeiler der lokalen Debatten zu Migration und Integration in Altena. Vor ihrem Hintergrund entschied sich die Stadt, auf Initiative des Bürgermeisters und mit breiter Unterstützung der Altenaer Zivilgesellschaft, zusätzlich zu den ihr zugewiesenen Geflüchteten weitere 100 Menschen freiwillig aufzunehmen. Damit verband sich die Hoffnung, ZuwanderInnen für die schrumpfende Stadt zu gewinnen. Und tatsächlich: die Altenaer Flüchtlingskoordinatorin konnte für das Jahr 2015 konstatieren, dass der jahrzehntelange Negativtrend der Altenaer Bevölkerungsentwicklung vorerst gestoppt sei. Doch auch wenn die Altenaer Bevölkerungszahl in jenem Jahr sogar zunahm, ist sie seitdem wieder rückläufig, was nicht zuletzt auf den überdurchschnittlich hohen Anteil an EinwohnerInnen über 65 Jahren (40,6 %, Stand 2016), zurückzuführen ist (Bertelsmann Stiftung o.J.).

Bis 2015 gab es in Altena keine nennenswerte kommunalpolitisch-programmatische Auseinandersetzung mit dem Themenfeld Integration – etwa in Form eines Integrationskonzeptes – und das obwohl die Stadt auf eine

lange Migrationsgeschichte zurückblicken kann: Neben der klassischen Arbeitnehmerzuwanderung der 1960er und 1970er Jahre gab es in Altena in geringem Umfang schon früh auch eine fluchtbedingte Zuwanderung, die sogar statistisch erfasst wurde. Dabei prägten und prägen, so der Bürgermeister, «Pragmatismus, Zusammenhalt und eine besondere Herangehensweise» das integrationspolitische Handeln der Stadt. Dies zeigte sich u.a. in der dezentralen Unterbringung Geflüchteter in Wohnungen, im Angebot von Sprachkursen für alle ZuwandererInnen sowie in einer vergleichsweise frühzeitig in Angriff genommenen Arbeitsmarktintegration geflüchteter Menschen. Zwar bedeutete der rapide Anstieg der Zahl Asylsuchender im Jahr 2015 auch für die Stadt Altena zunächst eine organisatorische Herausforderung, wie sowohl von Seiten der Verwaltung als auch von RepräsentantInnen der Zivilgesellschaft im Interview hervorgehoben wird. Jedoch wurden noch im gleichen Jahr die Verwaltungsstrukturen an die neuen Bedingungen angepasst, erstmals Integrationsstellen geschaffen und Routinen für integrationspolitische Verfahrensabläufe etabliert.

Insgesamt dokumentiert das Agieren von Stadtpolitik und -verwaltung in Altena das Bemühen um einen strategischen Umgang mit dem Zuzug Geflüchteter bzw. um die Inwertsetzung des besonderen Umstands der fluchtbedingten Zuwanderung mit Blick auf die besonderen Problemlagen der Stadt. Im Fokus stehen dabei sowohl die Stärkung und Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements als auch die interkulturelle Öffnung der Verwaltung sowie ein umfänglicher Integrationsansatz, der Geflüchtete nicht nach formalen Bleibeperspektiven kategorisiert. Kommunale Handlungsspielräume in der Migrations- und Integrationspolitik werden dabei weit ausgeschöpft. Der konjunktive Problemdiskurs des demographischen Wandels brachte in Altena verschiedene lokale AkteurInnen an einen Tisch und forcierte ein strategisches Vorgehen. In dieser Konstellation wird die Flexibilität deutlich, die *spatial imaginaries* inhärent ist und die es politischen AkteurInnen erlaubt, Problemstellungen umzudeuten, sofern sie kompatibel mit dem *imaginary* erscheinen (Hincks et al. 2017: 652). So wurde im Fall Altenas dem als Herausforderung wahrgenommenen Bevölkerungsrückgang nicht ausschliesslich mit dem prototypischen Lösungsansatz der Attraktivitätssteigerung für eine autochthone Mittelschicht begegnet, sondern

mit der freiwilligen Aufnahme von sowie breit angelegten Integrationsbemühungen gegenüber Geflüchteten.

3.2 Einflussfaktoren und Pfadabhängigkeiten der Local-Level-Governance

Die Etablierung und Ausgestaltung kommunaler Integrationspolitik ist abhängig von den strukturellen Voraussetzungen, die in einer jeweiligen Gemeinde gegeben sind, wie etwa Bevölkerungszahl, Fläche, sozioökonomische Rahmenbedingungen, lokale Migrationsgeschichte, bauliche Struktur, Kommunalfinanzen, Kreisfreiheit/-angehörigkeit oder Differenzierungs- und Spezialisierungsgrad der kommunalen Verwaltungsstrukturen. Jedoch kann die Varianz in diesem Politikfeld nicht ohne die Narration drängender lokalpolitischer Herausforderungen verstanden werden, die von Stadt zu Stadt unterschiedlich ausfällt. Dabei gehen wir davon aus, dass die jeweils spezifische Konstellation neben der Herstellung lokalpolitischer Pfadabhängigkeiten auch kritische Momente schafft, an denen sich etablierte Handlungslogiken brechen oder gar umkehren lassen (Liebmann, Kuder 2012: 1157).

3.2.1 Programmatische Institutionalisierung

Die Ausgestaltung lokaler Integrationspolitik in den von uns untersuchten Kommunen unterscheidet sich erheblich nach dem Grad ihrer Institutionalisierung in Form niedergeschriebener Programmatiken und Konzepte. Während Essen auf eine lange Tradition institutionalisierter und programmatisch geleiteter Integrationspolitik zurückblickt, ist Altena der jüngsten Fluchtmigration ohne solche Konzepte begegnet; entsprechende Vorstösse im Stadtrat wurden dort einige Jahre zuvor sogar noch aktiv zurückgewiesen. Diese unterschiedlichen Institutionalisierungshistorien können einen ausschlaggebenden, teils auch ambivalenten Einfluss auf die jeweilige Ausdifferenzierung lokaler Integrationspolitiken haben. So ist erstens auffällig, dass die Essener Integrationspolitik sich durch eine ausgeprägte Zielgruppenorientierung auszeichnet, die den Zugang zu Angeboten etwa nach ethnischen Kriterien regelt, während in Altena keine entsprechende Differenzierung zugewanderter Menschen erfolgt. Zweitens bestehen Differenzen dahingehend, dass Integrationspolitiken in Essen vorwiegend sektoral organisiert sind, etwa im Bereich Jugend-

hilfe. In Altena hingegen sind sie (zumindest dem Anspruch nach) dezidiert querschnittsorientiert und alle Lebensbereiche umfassend organisiert.

3.2.2 Kommunalverwaltung im Mehrebenensystem

Die unterschiedlichen Konstellationen der Einbettung von kommunalem Verwaltungshandeln im Mehrebenensystem hat in den Fallkommunen erheblichen Einfluss darauf, welcher Entwicklungspfad im Bereich der kommunalen Integrationspolitiken eingeschlagen wurde. Im Gegensatz zur Stadt Essen ist Altena nicht kreisfrei. Interessanterweise lassen sich jedoch in derjenigen Fallstudie, in der die kommunale Ebene einstufig aufgebaut ist, d.h. in Essen, stärker ausgeprägte «vertikale» Konflikte beobachten als in der Altenaer Fallstudie, wo mit Kreis und Stadt zwei kommunale Gebietskörperschaften existieren. So erweisen sich in der Stadt Altena die kleinstädtische Struktur und die kurzen Verwaltungswege, die flachen Hierarchien und vorhandene persönliche Netzwerke hinsichtlich der Koordination des Verwaltungshandelns und der Kompromissfindung zwischen verschiedenen AkteurInnen als vorteilhaft (ILS 2016: 26). Aber auch die Kooperation mit dem Märkischen Kreis als übergeordneter kommunaler Gebietskörperschaft zeichnet sich durch eine vergleichsweise konfliktarme Arbeitsteilung aus. Der Kreis übernimmt weitgehend eine unterstützende und ergänzende Funktion für die in Altena unternommenen kommunalpolitischen Integrationsanstrengungen. Im Kontrast dazu wird im Fall von Altenessen und Karnap die Aufgabenverteilung zwischen dem «Essener Rathaus» einerseits und den für die einzelnen Stadtteile zuständigen nachgeordneten Verwaltungsstellen der Essener Bezirke andererseits zum Politikum erhoben. Dreh- und Angelpunkt der Auseinandersetzungen ist dabei das bereits erläuterte «Essen-typische» Narrativ der gesamtstädtischen Verteilungsungerechtigkeit bezüglich kommunaler Ressourcen und Mitbestimmungsmöglichkeiten. Hinzu kommen die auf horizontaler Ebene verlaufenden Konfliktlinien, die gleichsam bestätigen, dass das genannte Narrativ einen «realen» Hintergrund hat: der Widerstreit zwischen den Quartieren des Essener Nordens und denen des Südens. Dass die Themen Integration und Migration in Essen in die Mühlen innerstädtischer Macht- und Verteilungskämpfe geraten sind, hat auf

der Arbeitsebene die bezüglich dieser Themen verfügbaren Handlungsmöglichkeiten erheblich eingeschränkt. Denn die immer mitlaufende Frage nach dem geographischen «Wo» der Integration «bereichert» die ehemals nicht einfachen Integrationsdebatten um eine weitere Problemdimension.

3.2.3 Kooperation der Kommunalverwaltung mit AkteurInnen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft

In Altena konnte die dezentrale Unterbringung von Geflüchteten in Wohnungen, die über das gesamte Stadtgebiet verteilt sind, hauptsächlich deshalb realisiert werden, weil die Stadt eng mit der Altenaer Baugesellschaft sowie privaten VermieterInnen zusammenarbeitete. Sie konnte dabei zum einen auf einer langjährig eingeübten Praxis der Zusammenarbeit aufbauen und zum anderen auf dem geteilten (ökonomisch motivierten) Wunsch, die negative Bevölkerungsentwicklung der Stadt aufzuhalten. Denn hohe Leerstandsquoten hatten bereits zu einem erzwungenen Rückbau des Immobilienbestandes geführt. Eine solche Wachstumskoalition gibt es in Essen mit seinem profitableren Wohnungsmarkt nicht. Die Stadt konnte dort nicht steuernd zugunsten eines Belegungsmanagements eingreifen, da die Wohnungsunternehmen sich angesichts fehlenden ökonomischen Handlungsdrucks als nicht kooperativ erwiesen.

Die Integration der Zugezogenen in die Stadtgesellschaft wurde in Altena durch ein Netzwerk von 70 bis 100 Personen gesichert, die als «Kümmerer» für Geflüchtete in der Stadt aktiv sind. Koordiniert wurden deren Aktivitäten durch das «Generationenbüro Stellwerk», eine Freiwilligenagentur, die bereits Jahre zuvor mit dem Ziel gegründet worden war, das «Potential der vielen älteren Menschen, die in der Stadt leben, ehrenamtlich zu nutzen» (Bender 2016). Diese bereits etablierte Schnittstelle zwischen Stadtverwaltung und Zivilgesellschaft erwies sich als effektive Ermöglichungsstruktur, auf die viele der in Altena unterbreiteten Integrationsangebote für Geflüchtete zurückgehen. Auch Essen verfügt mit der «Koordinierungsstelle Ehrenamt» und der «Ehrenamtsagentur Essen» über professionelle Einrichtungen, die zivilgesellschaftliches Engagement in tragfähige Integrationsangebote überführen, wozu etwa Sprachförderung, Unterstützung bei Behördengängen oder die Einrichtung von Begegnungsräumen gehören. Diese stadtweiten Initiativen ermöglichen ge-

flüchteten Menschen vielfach erst ein «erfolgreiches» Ankommen und unterstützen diese bei der Wohnraumsuche oder bei ihren Bildungsanstrengungen. Ihrer engeren Verzahnung mit der Quartierspolitik stehen dabei aber die skizzierten Auseinandersetzungen um die stadtweite «Verteilungsgerechtigkeit» entgegen.

3.2.4 Lokale Problemdiskurse

Unsere Untersuchungen zeigen, wie die Etablierung und Ausgestaltung des Politikfeldes Integration in Essen vor allem vom Narrativ der in der Stadt seit vielen Jahren festzustellenden sozialräumlichen Segregation beeinflusst ist. So wurde der Umgang mit der fluchtbedingten Zuwanderung der vergangenen Jahre massgeblich von der regelmässigen Anrufung eines Macht- und Ressourcengefälles zwischen dem Süden und dem Norden der Stadt bestimmt. Für das öffentliche Handeln in Altena wiederum waren es der geteilte Diskurs rund um die schrumpfende Stadt sowie der gemeinsame Wille zum Wachstum, die proaktive und ineinandergreifende Integrationsbemühungen ermöglichten.

Zugleich gibt es Diskurse, die in beiden Kommunen von vergleichbaren Narrativen bestimmt werden. Sowohl in den untersuchten Essener Stadtteilen als auch im Märkischen Kreis reagierten PolitikerInnen auf die steigenden Zuzugszahlen mit öffentlichen Forderungen nach deren Begrenzung. Darüber hinaus zeichneten die interviewten AkteurInnen in beiden Fallstudien ein Bild überlasteter und überforderter Verwaltungsstrukturen. Aus dieser Wahrnehmung heraus wurden hier wie dort Krisenstäbe zur Flüchtlingsaufnahme eingerichtet, die eine schnelle Unterbringung der neuankommenden Menschen gewährleisten sollten. Sowohl in Essen als auch in Altena wurde von Personalengpässen in der Kommunalverwaltung berichtet, die nur sukzessive ausgeglichen werden konnten. Hinzu kamen zahlreiche Änderungen im Aufenthalts- und Zuwanderungsgesetz, die vielfach als «Erlassflut» wahrgenommen wurden. Ebenso stellte die Initiierung einer Vielzahl von Förderprogrammen durch Bund und Land die lokalen AkteurInnen vor enorme Herausforderungen; die Akquisition der befristet zur Verfügung gestellten Gelder drohte vielfach an fehlenden personellen Ressourcen zu scheitern.

Nicht nur für den Essener Norden wird der Zuzug von Geflüchteten als eine Belastung für die betreffenden Quartiere charakterisiert, die bereits vorhandene strukturelle Probleme

verschärft. Ein analoges Narrativ findet sich auch im Kontext der Altenaer Flüchtlingspolitik wieder. So wird die Anzahl der (zusätzlich zu den zugewiesenen) freiwillig aufgenommenen Geflüchteten mit der Begrenztheit der lokalen Integrationskapazitäten in Bezug auf den zur Verfügung stehenden Wohnraum, die verfügbaren Kita- und Schulplätze sowie die (unterstellten) Zumutbarkeitsgrenzen für die ansässige Bevölkerung begründet. Das hier aufscheinende Belastungsnarrativ ist von der Vorstellung getragen, dass es eine gleichsam absolute Obergrenze des lokalen Integrationsvermögens gebe, deren Überschreitung das vorhandene Integrationspotential (wenn nicht gar die öffentliche Ordnung) zusammenbrechen lasse. Im Sinne eines «soveränitätsbezogenen Wohlfahrtsprotektionismus» (Abraham 2017: 535) sollen durch eine Begrenzung ferner der Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen sowie Sicherheit und Stabilität für die ansässige Bevölkerung garantiert bleiben. Dieses dominante Narrativ wurde für die Ebene des Nationalstaats auch als «liberales Paradoxon» (Hollifield 2004: 85) in der Migrationspolitik der demokratischen und liberal verfassten Staaten beschrieben. Wesentliches Kennzeichen dieses Paradoxon ist die Gleichzeitigkeit von Politikansätzen, die Grundrechte und wohlfahrtsstaatliche Integrationsleistungen garantieren wollen und Politikansätzen, deren Ziel die Durchsetzung von Zuzugsgrenzen ist. Damit bietet es ein – auch auf kommunaler Ebene – schlüssiges Interpretationsangebot für die in den Fallstudien beobachtete Gleichzeitigkeit von Integrations- und Abwehrpolitiken.

In den Forderungen nach Zuzugsbegrenzungen offenbart sich neben der Annahme einer Obergrenze der quantitativen Aufnahmekapazitäten zudem eine qualitative Begrenzungslogik, die im Kontext langjähriger Diskussionen um die Verquickung von ethnischer und sozialer Segregation in Grossstädten steht. Der Raumtypus des (ethnischen) «Ghettos» ist zwar in deutschen Städten empirisch nicht nachweisbar (Gestring 2011; Tsianos 2015), doch hat er als raumplanerische Dystopie sowohl in Essen als auch in der Kleinstadt Altena massgeblichen Einfluss auf die am Ort geführten migrations- und integrationspolitischen Debatten. In Altenessen und Karnap verdichtet sich der Begründungszusammenhang für Zuzugsgrenzen im angesprochenen Slogan «Der Norden ist voll». Er eröffnet zugleich die Möglichkeit einer Zugehörigkeitsdistinktion und bietet eine Legitimationsgrundlage für die Zurückweisung

Anderer (deren Aufnahme die eigene Existenzgrundlage gefährde, da das «Boot zu kentern und die eigene Besatzung zu ertrinken drohe») (vgl. Pagenstecher 2012). Doch auch in Altena, wo bis heute keine nennenswerte sozialräumliche Segregation festzustellen ist, gilt die Vermeidung von Segregationsprozessen als zentrales stadtentwicklungspolitisches Anliegen. So wurde in den Interviews mit dem Bürgermeister wie auch mit der zuständigen Baugesellschaft die Bemühung hervorgehoben, Zugezogene über das gesamte Stadtgebiet zu verteilen. Kulturalisierungspraxen, wie sie in Grossstädten häufig den Segregationsdiskurs unterfüttern (Ronneberger, Tsianos 2009: 46), werden damit auch in der Stadtentwicklungspolitik der untersuchten Kleinstadt adaptiert.

4. Lokale Handlungsoptionen im Mehrebenensystem

Was uns die Fallstudien mit Blick auf das kommunalpolitische Handlungsfeld Migration und Integration zeigen, ist zunächst, dass unterschiedliche Kommunen, vor vergleichbare Herausforderung gestellt, stark variierenden Handlungspfaden folgen, die nicht klar anhand gängiger (partei-)politischer Lager abgrenzbar oder allein auf strukturelle Unterschiede zurückzuführen sind. Dies bestätigt zunächst zwei der eingangs getätigten Annahmen. Erstens zeigt sich, dass die Kommunen im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik einen Bedeutungszuwachs erfahren und dass sie ihre Handlungsspielräume in diesem Politikfeld ausbauen (Schammann, Kühn 2016). Während dieser Bedeutungszuwachs im Kontext der BRD auf die verfassungsmässig verankerte kommunale Selbstverwaltungsgarantie zurückgeführt werden kann, reiht er sich auch in internationale Beobachtungen ein, die unter dem Schlagwort des *local turn* firmieren: «Cities and regions, then, are becoming more and more active agents, drawing their own agenda, policy strategies and key questions/answers to challenges related to integration and diversity accommodation» (Zapata-Barrero et al. 2017: 242).

Zweitens lässt die Rekonstruktion eines kontinuierlich-konsistenten kommunalpolitischen Handelns in den beiden Fallstudien erkennen, dass die unterschiedlich ausfallenden politischen Reaktionen in ein System aufeinander aufbauender Entscheidungen, Begründungen und bestehender Netzwerke eingebettet sind, die auch als «Pfadabhängigkeiten»

(Liebmann, Kuder 2012) beschrieben werden können. Die zur Verfügung stehenden kommunalpolitischen Handlungsoptionen im Kontext von Migration und Flucht ergeben sich also nicht im «luftleeren» Raum, sondern sind durch Pfadlogiken vorgegeben. Diese können sich, wie in den hier diskutierten Fällen, etwa aus ungleichen strukturellen Bedingungen für die Stadtentwicklung, aus spezifischen lokalpolitischen und administrativen Konstellationen im Mehrebenensystem, aus der jeweiligen Institutionalisierungsgeschichte programmatischer Integrationspolitik oder aus der Existenz und Belastbarkeit spezifischer Akteursnetzwerke ergeben.

Darüber hinaus konnten in den Fallstudien geteilte Vorstellungen von Vergangenheit, Gegenwart und möglichen Zukünften der untersuchten Städte festgestellt werden, die im politischen Umgang mit der Aufnahme Geflüchteter enorme Wirkkraft entwickelten. Diese *spatial imaginaries* ermöglichten in beiden Fällen lokalspezifische Problemdiskurse und konnten durch politische AkteurInnen erfolgreich mobilisiert werden, um Koalitionen sowohl für Abwehr- als auch für Anwerbestrategien zu formieren: «They are used by participants of projectrelated discourse to promote their own interests, create legitimization and assemble social resources for their projects» (Bürkner 2017: 3). Eine solche «Verknüpfung von Deutungssystemen an konkrete Orte» (Bauridl 2007: 308) kann als eine spezielle diskursive Praxis verstanden werden, die in den untersuchten Städten von besonderer Bedeutung ist. Diese lokalspezifischen Diskurse sind durchdrungen von Narrativen zu Migration und Flucht, die anscheinend ohne manifesten Betrachtungsgegenstand auskommen. Deutlich wird dies nicht zuletzt an der allgegenwärtigen Diskursfigur des «Ghettos», des «explosiven Raums» schlechthin (Tsianos 2015: 67), dem es um jeden Preis vorzubeugen bzw. entgegenzuwirken gelte. Diese Diskursfigur benötigt offenbar weder konkrete Orte noch bestimmte Menschen, um ihre Wirkung zu entfalten, sondern lediglich eine eingeübte Praxis des (latenten oder manifesten) *othering*. Ähnliches gilt für die in beiden Fällen vorgefundene diskursive Verschränkung von Integrationserfolg und Migrationsbeschränkung, die die Möglichkeit der Integration von ZuwandererInnen kausal mit der gleichzeitigen Begrenzung der Zuwanderungszahlen verbindet. Mit dieser Argumentationsfigur spiegelt sich das «liberale Paradoxon» der Migrationspolitik (Hollifield 2001: 85) auf lokaler Ebene

wider. Ergänzt wird es von einem ökonomisch grundierten Migrations- und Integrationsverständnis, das Migration begrüsst, soweit sie sich einerseits für die Lösung anstehender Herausforderungen inwertsetzen und andererseits regulieren lässt (Lentin, Titley 2011). Es wird auch als «Dispositiv der unternehmerischen Willkommenskultur» (Bröse 2018: 206) verhandelt und ist in beiden beschriebenen Fallstudien nachweisbar.

In die in den beiden Fallstudien herausgearbeiteten Diskurse zu Migration und Integration ist ein Integrationsbegriff eingelassen, der Integration vorrangig mit soziostrukturellen Kategorien wie Erwerbstätigkeit, Staatsbürgerschaft, Sprach- und Bildungserwerb verbindet, während viele ZuwandererInnen Integration demgegenüber eher mit bi- bzw. transnationalen Konzepten (Rauer, Schmidtke 2004: 272) oder dem Abbau gesellschaftlicher Teilhabebarrieren (Lebuhn 2013: 234) assoziieren. Eng damit zusammen hängt die Vorstellung von kulturalisierender Differenzierung und Hierarchisierung, die zum einen auf Logiken des *otherings*, zum anderen auf einer Unterscheidung von «legitimen» und «illegitimen» Fluchtgründen beruht und daraus zahlreiche Differenzierungen ableitet, die für die betroffenen Menschen auf lokaler Ebene weitreichende rechtliche Folgen hinsichtlich ihres Zugangs zum Wohnungs-, Bildungs- und Arbeitsmarkt haben.

Handlungsspielräume der lokalen Integrations- und Migrationspolitik sind somit nicht nur durch gesetzliche Rahmungen und individuelles Engagement der AkteurInnen bedingt, sondern sie werden massgeblich auch von lokalspezifischen Prädispositionen und Pfadabhängigkeiten beeinflusst, die sich ihrerseits vor dem Hintergrund lokaler *spatial imaginaries* zusammensetzen. Governanceanalysen wird es kaum gelingen, die Grundlagen und Triebkräfte spezifischer kommunaler Migrations- und Integrationspolitiken vollständig zu rekonstruieren, ohne dabei diese diskursiven Dimensionen zu berücksichtigen.

Anmerkungen

- 1 Die hier präsentierten Ergebnisse sind ausführlicher im Abschlussbericht des Projekts «QUARTPOINT» dargelegt (erscheint als FGW-Publikation *Integrierende Stadtentwicklung*. Düsseldorf: Forschungsinstitut für Gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW), ca. 200 Seiten).

Literatur

- ABRAHAM, D. (2017): Einwanderung im Wohlfahrtsstaat: Die Solidarität und das Problem der Homogenität. *Der Staat*, 56 (4), S. 535–560.
- AUMÜLLER, J.; DAPHI, P.; BIESENKAMP, C. (Hrsg.) (2015): *Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement*. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- BARBEHÖN, M.; MÜNCH, S. (2015): The «distinctiveness of cities» and distinctions in cities: boundaries of belonging in comparative perspective. *Urban Research & Practice*, 9 (1), S. 37–55.
- BARBEHÖN, M.; MÜNCH, S.; HAUS, M.; HEINELT, H. (2015): Städtische Problemdiskurse – Lokalpolitische Sinnhorizonte im Vergleich (= *Modernes Regieren – Schriften zu einer neuen Regierungslehre*, Bd. 12). Baden-Baden: Nomos.
- BENDER, T. (2016): Altena – Die Hauptstadt der Mutbürger. Online: <https://www.wa.de/nordrhein-westfalen/altena-hauptstadt-mutbuerger-6099589.html> (abgerufen am 23. Juli 2018).
- BERTELSMANN STIFTUNG (o.J.): Altena (im Märkischen Kreis). Online: <https://www.wegweiser-kommune.de/statistik/altena+demographischer-wandel+2014-2016+tabelle> (abgerufen am 8. März 2019).
- BMF – BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (Hrsg.) (2018): *Massnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2017*. Berlin.
- BOZDAG, C.; MÖLLER, J. (2015): Transkulturalität, Migration und Diaspora. In HEPP, A.; ADOLF, M. (Hrsg.), *Handbuch Cultural Studies und Medienanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 333–344.
- BRÖSE, J. (2018): Migration und Arbeitsmarkt. In BRÖSE, J.; FAAS, S.; STAUBER, B. (Hrsg.), *Flucht. Herausforderungen für Soziale Arbeit*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 203–221.
- BÜRKNER, H.-J. (2017): Imaginaries Ready for Use: Framings of the Bordered Intersectionalised Everyday Provided by the EU's Sectoral Policies. *Political Geography*, S. 1–10.
- BÜRKNER, H.-J. (2015): Beyond Constructivism: Europeanisation and Bordering under the Impact of Power and Imaginaries. In BRAMBILLA, C.; LAINE, J.; BOCCHI, G. (Hrsg.), *Borderscaping: Imaginations and Practices of Border Making*. London: Routledge, S. 27–40.
- BUTTERWEGGE, C. (2009): Globalisierung als Spaltpilz und sozialer Sprengsatz. Weltmarktdynamik und «Zuwanderungsdramatik» im postmodernen Wohlfahrtsstaat. In BUTTERWEGGE, C.; HENTGES, G. (Hrsg.), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag/GWV Fachverlage, S. 55–102.
- CAPONIO, T. (2010): Conclusion: making sense of local migration policy arenas. In CAPONIO, T.; BORKERT, M. (Hrsg.), *The Local Dimension of*

- Migration Policymaking*. Amsterdam: Amsterdam University Press, S. 161–195.
- CAREJA, R. (2018): Making good citizens: local authorities' integration measures navigate national policies and local realities. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, S. 1–18.
- COLLYER, M.; KING, R. (2015): Producing transnational space: International migration and the extra-territorial reach of state power. *Progress in Human Geography*, 39 (2), S. 185–204.
- FARWICK, A. (2012): Segregation. In ECKARDT, F. (Hrsg.), *Handbuch Stadtsoziologie*. Wiesbaden: Springer-Verlag, S. 381–419.
- GESEMANN, F.; ROTH, R. (Hrsg.) (2018): *Handbuch lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag.
- GESTRING, N. (2011): Parallelgesellschaft, Ghettoisierung und Segregation. In MEYER, H. (Hrsg.), *Politik und Islam*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 168–190.
- GLICK SCHILLER, N.; ÇAGLAR, A. (Hrsg.) (2010): *Rescaling Cities and Migrants*. Cornell University Press.
- GLOCK, BIRGIT (2006): *Stadtpolitik in schrumpfenden Städten. Duisburg und Leipzig im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag.
- GREGORY, D. (1995): Imaginative geographies. *Progress in Human Geography*, 19 (4), S. 447–485.
- HANNEMANN, C. (2000): Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum: Was verursacht schrumpfende Städte in Ostdeutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 29–30, S. 16–24.
- HESS, S.; KASPAREK, B.; KRON, S.; RODATZ, M.; SCHWERTL, M.; SONTOWSKI, S. (2016): *Grenzregime III. Vom Sommer der Migration zum Rollback des Grenzregimes*. Berlin: Assoziation A.
- HINCKS, S.; DEAS, I.; HAUGHTON, G. (2017): Real geographies, real economies and soft spatial imaginaries: creating a «more than Manchester» region. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41 (4), S. 642–657.
- HOLLIFIELD, J.F. (2004): The Emerging Migration State. *International Migration Review*, 38 (3), S. 885–912.
- HOLLIFIELD, J.F. (2001): Migration and the «New» International Order: The Missing Regime. In GHOSH, B. (Hrsg.), *Managing Migration. Time for a New International Regime?* New York: Oxford University Press.
- ILS – INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG (2016): *Gelingende Integration im Quartier. Gutachten*. Dortmund.
- JÄGER, M.; WÄMPER, R. (Hrsg.) (2017): *Von der Willkommenskultur zur Notstandsstimmung. Der Fluchtdiskurs in deutschen Medien 2015 und 2016*. Online: <http://www.diss-duisburg.de/wp-content/uploads/2017/02/DISS-2017-Von-der-Willkommenskultur-zur-Notstandsstimmung.pdf> (abgerufen am 4. August 2017).
- JUNG, M.; NIEHR, T.; BÖKE, K. (2000): *Ausländer und Migranten im Spiegel der Presse. Ein diskurshistorisches Wörterbuch zur Einwanderung seit 1945*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- KERSTING, V. (2009): Die A 40 – Der «Sozialäquator» des Ruhrgebiets. In PROSSEK, A.; SCHNEIDER, H.; WETTERAU, B.; WESSEL, H.; WIKTORIN, D.; SCHUMACHER, J. (Hrsg.), *Atlas der Metropole Ruhr: Vielfalt und Wandel des Ruhrgebiets im Kartenbild*. Köln: Emons Verlag, S. 142–145.
- KRONENBERG, V. (2018): Integration vor Ort: Flucht und Migration als Herausforderung für die Kommunen-Bilanz und Perspektiven. In BECKER, M.; KRONENBERG, V.; POMPE, H. (Hrsg.), *Fluchtpunkt Integration*. Wiesbaden: Springer, S. 81–99.
- KURTENBACH, S. (2013): *Neuzuwanderer in städtischen Ankunftsgebieten. Rumänische und bulgarische Zuwanderer in der Dortmunder Nordstadt*. Online: http://www.zefir.rub.de/mam/content/zefir-forschungsbericht_bd_3_download.pdf (abgerufen am 2. Dezember 2017).
- LEBUHN, H. (2013): Migration – Recht – Citizenship. Potenziale und Grenzen eines kritischen Diskurses. In MECHERIL, P.; THOMAS-OLALDE, O.; MELTER, C.; ARENS, S.; ROMER, E. (Hrsg.), *Migrationsforschung als Kritik?* Wiesbaden: VS, S. 231–244.
- LENTIN, A.; TITLEY, G. (2011): *The Crises of Multiculturalism. Racism in a Neoliberal Age*. London: Zed Books.
- LIEBMANN, H.; KUDER, T. (2012): Pathways and Strategies of Urban Regeneration – Deindustrialized Cities in Eastern Germany. *European Planning Studies*, 20 (7), S. 1155–1172.
- MARSTON, S.A.; JONES III, J.P.; WOODWARD, K. (2005): Human geography without scale. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 30 (4), S. 416–432.
- MÜNCH, S. (2018): Integrationsdiskurse in Deutschland und Großbritannien zwischen Dichotomisierung und Super-Diversität. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12, S. 173–188.
- NIEHR, T.; BÖKE, K. (Hrsg.) (2000): *Einwanderungsdiskurse. Vergleichende diskurslinguistische Studien*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- NUSSL, H.; ENGEL, S.; NOACK, M.; RASPEL, J.; WEINGARTEN, J.; WOHLERT, J.; DEUTER, M.-S.; MANTEL, A.; BAUMGÄRTNER, A. (2019): *Quartierspezifische Potentiale der Integration (QUARTPOINT). Drei Fallstudien zu lokalen Potentialen und Prozessen der Integration im Kontext der Fluchtzuwanderung*. FGW-Studie Integrierende Stadtentwicklung, Düsseldorf: FGW (Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung) (im Druck).
- PAGENSTECHE, C. (2012): «Das Boot ist voll» – Schreckensvision des vereinten Deutschland. In MIRA-NETZWERK (Hrsg.), *Kritische Migrationsforschung? – Da kann ja jedeR kommen*. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin, Philosophische Fakultät III, Institut für Sozialwissenschaften.
- POTT, A.; SCHMIZ, A. (2018): Migration und Flucht als Forschungsthemen der Geographie. *Standort*, 42 (1), S. 3–9.

- RAUER, V.; SCHMIDTKE, O. (2004): Integration als Exklusion: Mediale und alltagspraktische Rahmungen eines sozialwissenschaftlichen Konzepts. In KLAUS, E.; RAUER, V.; SCHMIDTKE, O. (Hrsg.), *Die Einhegung des Anderen. Türkische, polnische und russlanddeutsche Einwanderer in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 249–274.
- SCHAMMANN, H.; KÜHN, B. (2016): *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*. Online: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf> (abgefragt am 8. August 2017).
- SCHAMMANN, H. (2015): Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende. *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, 9, S. 161–182.
- STADT ALTENA (2007): Entwicklung- und Handlungskonzept. Online: http://www.altena.de/fileadmin/user_upload/News/Fachbereich_3/Entwicklungs-_und_Handlungskonzept/Altena-2015-Seiter-56.pdf (abgerufen am 18. März 2019).
- TSIANOS, V. (2015): *Antimuslimischer Urbanismus. Zur Stadtsoziologie des antimuslimischen Rassismus*. Wien: new academic press, S. 55–82.
- TSIANOS, V.; RONNEBERGER, K. (2012): Panische Räume. *StadtBauwelt*, 93, S. 41–49.
- RIETDORF, W.; LIEBMANN, H.; HALLER, C. (2001): Schrumpfende Städte – verlassene Grosssiedlungen? Stadtstrukturelle Bedeutung und Probleme von Grosswohnsiedlungen. *disP – The Planning Review*, 146, S. 4–12.
- RONNEBERGER, K.; TSIANOS, V. (2009): Panische Räume. Das Ghetto und die Parallelgesellschaft. In HESS, S.; BINDER, J.; MOSER, J. (Hrsg.), *No Integration?! Kultur-wissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa*. Bielefeld: Transcript, S. 137–152.
- VARRÓ, K. (2014): Spatial Imaginaries of the Dutch-German-Belgian Borderlands: A Multidimensional Analysis of Cross-Border Regional Governance: Spatial Governance in the Dutch-German-Belgian Borderlands. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (6), S. 2235–2255.
- VLAŠIĆ, A. (2017). Integration und Willkommenskultur. In MEFFERT, H.; SPINNEN, B.; BLOCK, J. (Hrsg.), *Praxishandbuch City-und Stadtmarketing*. Wiesbaden: Springer, S. 243–256.
- WATKINS, J. (2015): Spatial Imaginaries Research in Geography: Synergies, Tensions, and New Directions. *Geography Compass*, 9, S. 508–522.
- WATKINS, J. (2017): Australia's irregular migration information campaigns: border externalization, spatial imaginaries, and extraterritorial subjugation, Territory, Politics. *Governance*, 5 (3), S. 282–303.
- WENGELER, M. (2006): Zur historischen Kontinuität von Argumentationsmustern im Migrationsdiskurs. In BUTTERWEGGE, C.; HENTGES, G. (Hrsg.), *Massenmedien, Migration und Integration. Herausforderungen für Journalismus und politische Bildung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 13–36.
- ZAPATA-BARRERO, R.; CAPONIO, T.; SCHOLTEN, P. (2017): Theorizing the «local turn» in a multilevel governance framework of analysis. A case study in immigrant policies. *International Review of Administrative Sciences*, 83 (29), S. 241–246.
- Susen Engel
Stephanus-Stiftung und Tochtergesellschaften
Geschäftsbereich Migration und Integration, BENN Britz
Albertinenstr. 20
13086 Berlin, Deutschland
susen.engel@stephanus.org
- Marie-Sophie Deuter
Grünberger Str. 49
10245 Berlin, Deutschland
aspasia.deuter@gmail.com
- Valentin Domann
Humboldt-Universität zu Berlin
Geographisches Institut
Angewandte Geographie /
Raumplanung
Unter den Linden 6
10099 Berlin, Deutschland
valentin.domann@geo.hu-berlin.de
- Prof. Dr. Henning Nuissl
Humboldt-Universität zu Berlin
Geographisches Institut
Angewandte Geographie /
Raumplanung
Unter den Linden 6
10099 Berlin, Deutschland
henning.nuissl@geo.hu-berlin.de
- Alice Baumgärtner
Humboldt-Universität zu Berlin
Geographisches Institut
Angewandte Geographie /
Raumplanung
Unter den Linden 6
10099 Berlin, Deutschland
baumgaea@hu-berlin.de